УДК 323

ЭВОЛЮЦИЯ ВЗАИМООТНОШЕНИЙ МЕСТНЫХ СОВЕТОВ И ПАРТИЙНЫХ ОРГАНОВ В 1930-е гг.

С.О. Гаврилов

Кемеровский государственный университет

Статья посвящена дискуссионной проблеме взаимоотношений советских и партийных органов РСФСР на завершающем этапе формирования авторитарного политического режима. Анализируются формы и методы партийного руководства Советами в период 1930-х годов. Обращается внимание на наиболее сложные проблемы местных представительных органов и их исполнительных структур. На основе конкретных фактов демонстрируется развитие и реализация политики руководства ВКП(б) и ее территориальных комитетов, направленной на полное подчинение органов местного государственного управления "генеральному курсу" правящей партии. В контексте постепенного огосударствления и бюрократизации местных представительных органов рассматривается проблема репрессий в отношении советских работников. Дается авторская периодизация партийного руководства Советами 1930-х гг.; т.о., проблема взаимоотношений партийных и советских органов рассматривается в динамике, развитии, характеризующемся постоянными трансформациями. В завершении статьи содержится вывод о полном сращивании исполнительных структур Советов и территориальных партийных комитетов в период 1939–1940 гг.

Теоретическая основа участия партийных организаций и комитетов в местных представительных органах впервые была разработана на рубеже 1910–1920-х годов основателем большевистского государства. По мнению В.И. Ленина, в работе Советов "... партия должна участвовать, образуя непременно возможно более сильные группы членов партии внутри каждого Совета и направляя деятельность этих групп, в строгой связи с общей деятельностью партии" [1].

К практическому осуществлению этого указания коммунистическая партия приступила на VIII съезде РКП(б) в 1919 году. Одним из важнейших политических решений съезда стало образование в местных представительных органах первых большевистских организаций – коммунистических фракций. Партийное руководство, сохраняя некоторый революционный романтизм, рассматривая большевистскую Россию в качестве плацдарма грядущей всемирной коммунистической революции, ту же роль очагов большевизации настроений масс отводила и коммунистическим фракциям. Именно они, по мнению партийного руководства, должны были обеспечить со временем однородный большевистский состав советских органов. Тем не менее, вплоть до перевыборов 1934 г. партийным органам так и не удалось организовать четкую систему контроля за деятельностью Советов, окончательно подчинить местные представительные органы своему диктату. Нередко взаимоотношения партийных и советских органов приобретали характер конфронтации, что наиболее рельефно прослеживается на примере сельских Советов.

Как отмечает в своем исследовании В.Н. Клементьев, именно сельсоветы зачастую становились организационными центрами противодействия политике форсированной коллективизации [2]. Невозможность ее осуществления через сельсоветы заставляла партийные органы переходить от популяризации "самоотверженной работы" депутатов - коммунистов к грубому администрированию. Так, в первой половине 1930-х годов повсеместно, по инициативе райкомов ВКП(б), происходил роспуск президиумов сельсоветов, снятие с работы их председателей и секретарей.

С нашей точки зрения основными препятствиями на пути реализации тотальной системы партийного контроля над деятельностью советских органов в 1-й пол. 1930-х гг. являлись:

1. Организационная слабость и малочисленный состав сельских партийных организаций.

2. Отсутствие четкого механизма реализации избирательных кампаний, возможность проявления в ходе них оппозиционных настроений, что приводило к малочисленности большевистских фракций и, как следствие, к ограниченному их влиянию на общее настроение депутатского корпуса.

3. Слабость системы советских кадров, отсутствие профессионализма в деятельности исполнительных комитетов, уже находящихся под полным контролем большевистских фракций, что, в свою очередь, объяснялось, прежде всего, отсутствием элементарных управленческих знаний и практического опыта аппаратной деятельности.

4. Отсутствие даже намека на разграничение полномочий партийных и советских органов. Главным предназначением своей деятельности местные партийные органы считали не осуществление идеологического контроля за деятельностью Советов, а вмешательство в их хозяйственную работу.

Загруженность партийных органов решением вопросов хозяйственной политики не позволяла им в полной мере реализовывать функцию идеологического контроля за деятельностью Советов и, в то же время, значительно ограничивала сферу их практической деятельности. Так, на Пленуме Вадского районного Совета председатель райисполкома с неудовольствием отмечал, что обязанности инспекторов РИКа фактически низведены до полномочий финансовых агентов [3].

Вмешательство комитетов ВКП(б) в хозяйственную деятельность Советов, издевательская практика награждения сельсоветов, не справляющихся с выполнением хозяйственных кампаний "рогожными знаменами" и подобные им явления порождали определенные иждивенческие настроения в среде депутатского корпуса и негативно отражались на авторитете самых коммунистических фракций Советов.

На этом же этапе партийного руководства Советами в практике партийных органов впервые проявляются попытки использования административного ресурса и командно-приказной стиль руководства. Распоряжение крайкомов, обкомов и райкомов ВКП(б) местным Советам по стилю и содержанию напоминают директивы Ставки Верховного главнокомандующего Военным советам фронтов. Так, Татаркасинский райком в январе 1933 г. предписывал Больше-Карачинскому сельсовету в трехдневный срок закончить обобществление лошадей, в течение 5 дней открыть кружки агротехнических знаний и т.д. [4].

В первой половине 1930-х годов партийные комитеты, осознавая реальное состояние советского аппарата, осуществляют попытки его укрепления за счет внешнего воздействия: политотделов МТС и уполномоченных райкомов в сельской местности и соцсовместительства в городских Советах.

Чрезвычайные органы политического руководства – политотделы МТС, созданные в период перехода к форсированной коллективизации, контролировали всю производственную деятельность сельсовета. По мнению исследователя О.Е. Винниченко, к отношениям политотделов МТС и президиумов сельсоветов вряд ли можно применить термин "партнерство": политотделы могли заставить президиумы сельсоветов принять любое решение, которое считали необходимым, Советы же не имели права вмешиваться в хозяйственную деятельность МТС [5].

Оценить практическую результативность деятельности уполномоченных достаточно сложно. С одной стороны, в условиях слабости аппарата советских органов, уполномоченные, безусловно, способствовали выполнению хозяйственных планов. Однако, с другой стороны, по мнению секретаря Ивановского обкома ВКП(б) П.Я. Вороновой подмена уполномоченными сельсоветов вместо оказания последним практической помощи в ещё большей степени порождала иждивенческие настроения, апатию депутатского корпуса, кампанейский характер советской работы, которая велась только в период нахождения на территории сельского Совета очередного уполномоченного [6].

Результат не заставлял себя долго ждать. В 1932–1933 годах в Дальневосточном и Западносибирском крае, Ленинградской, Омской, Крымской, Ростовской, Калининской, Ивановской и других областях ежемесячно с работы за безынициативность, или какие-либо проступки снимались 10–15 председателей сельсоветов.

В 1934 году начинается новый период развития системы партийного руководства Советами, характеризующийся более четким разграничением функций партийных и советских органов, становлением и развитием системы подготовки советских кадров, политикой выдвиженчества, являвшейся попыткой преодоления последствий "великой чистки" середины 1930-х годов, первыми, срежиссированными партийными органами, избирательными кампаниями.

Рубежным событием этого периода взаимоотношений партийных и советских органов стала избирательная кампания 1934 года. На предыдущих выборах в Советы 1930 года партийные органы лишь заявляли о желаемом состав представительных органов, сейчас же партия впервые участвовала в выборах в качестве политической силы, определяющей содержание всех этапов избирательной кампании, от определения границ избирательных округов до подведения итогов выборов.

Активизация пропагандистской кампании являлась одним из основных вопросов в повестке дня заседаний бюро краевых и областных комитетов ВКП(б) в ноябре-декабре 1934 года на всей территории РСФСР [6]. Значительное внимание в ее ходе партийные органы уделяли обеспечению отчетной кампании действующего состава Советов. Случаи срыва отчетных собраний расценивались как крупный провал избирательной кампании и, после соответствующей "накачки" первичных партийных организаций, территориальные партийные комитеты добивались их повторного проведения.

Итогом предпринятых организационных и пропагандистских усилий партийных органов стал достаточно благоприятный для ВКП(б) исход выборов: их главным политическим результатом стало значительное увеличение партийной прослойки в областных и краевых Советах.

В то же время, в условиях сохранившегося достаточно низкого представительства членов ВКП(б) в низовых Советах насущной потребностью становилась активизация деятельности партийных фракций, преобразованных в 1934 году в партийные группы Советов и резкое увеличение партийного представительства в их исполкомах.

Преобразование партийных фракций Советов в партгруппы не было простым переименованием:

1. В отличие от партийных фракций, на состояние работы которых вплоть до 1934 года, как отмечалось выше, комитеты ВКП(б) не обращали особого внимания, предпочитая воздействовать на работу Советов извне, партгруппы становились основным проводником большевистской политики в системе местных представительных органов и действовали под постоянным контролем комитетов ВКП(б).

2. Партийные группы, в отличие от партийных фракций, формировались не только на уровне самого депутатского корпуса, но и на уровне исполкомов Советов. Так, в городских Советах в 1934–1939 гг. действовали партгруппы Пленумов горсоветов и партгруппы их Президиумов. Первые созывались, как правило, накануне Пленумов, рассматривали и утверждали их повестку дня. Вторые действовали на постоянной основе, обеспечивая партийное руководство советским аппаратом.

Само изменение названия партийных ячеек местных Советов свидетельствует об изменении их предназначения. Основной задачей партийных фракций 1930–1934 гг. являлось обеспечение большевистской направленности политики Советов в борьбе с противниками "генеральной линии". Партийные же группы должны были обеспечивать активное участие Советов в реализации хозяйственно-культурного строительства, активизировать деятельность структурных подразделений Советов: секций и депутатских групп, способствовать

выдвижению и подготовке советских кадров [6].

Особую роль партийные органы отводили работе с советским аппаратом, в первую очередь, с исполкомами Советов.

Одной их самых сложных проблем развития советского аппарата в 1934–1935 гг. оставалась кадровая проблема. Решение проблем кадрового обеспечения исполкомов Советов на этом этапе являлось абсолютной прерогативой партийных органов, причем в решении кадровых вопросов райкомы ВКП(б) мало считались с мнением самих исполкомов, что нередко порождало столкновение интересов и даже конфликты.

Одной из составляющих кадровой политики ВКП(б) в исполкомах Советов на предшествующем этапе было обеспечение их партийного состава и общей направленности политической линии согласно генеральному курсу партии. К 1935 году эта задача была полностью решена. Новый состав исполкомов Советов после выборов 1934 года характеризовался абсолютным доминированием членов большевистской партии.

Полностью разрешив проблему своего влияния на советский аппарат, партийные органы в рассматриваемый период не смогли справиться с другой кадровой проблемой. Предоставление исполкомам Советов большей самостоятельности в решении хозяйственных и социальных вопросов требовало кардинального улучшения профессионального состава советских органов, формирования в них квалифицированной управленческой группы. Кроме того, частая сменяемость освобожденных работников Советов препятствовала возможности накопления ими реального управленческого опыта по ходу исполнения свих обязанностей. Так, в исполкомах Советах Новосибирской области, средний стаж пребывания на управленческой должности для работников исполкомов в 1937 году составлял 1–2 года [7].

Значительно обострили кадровую проблему и последствия политических репрессий второй половины 1930-х годов.

Не останавливаясь подробно на характеристике репрессивных действий в отношении советского аппарата, автор считает необходимым отметить следующее:

1. Репрессии в значительной степени коснулись тех советских работников, которые по-прежнему предпринимали попытки реализации самостоятельных действий, игнорировали распоряжения партийных комитетов, критически относились к результативности партийного руководства.

2. Инициатива выявления “врагов народа” в среде советских работников чаще всего принадлежала партгруппам исполкомов Советов, значительно укрепивших в 1937–1938 гг. свое влияние во всех местных представительных органах. Зачастую именно партгруппам принадлежала решающая роль в принятии оргрешений.

3. В период репрессий значительно усиливается вмешательство партийных органов в хозяйственную сферу деятельности Советов, администрирование в отношении депутатского корпуса и администрации предприятий.

4. Репрессии середины 1930-х годов способствовали исчезновению последних демократических принципов организационного построения местных Советов – выборности исполкомов, коллегиальности в принятии решений, подмененных массовой кооптацией и опросными решениями.

5. Политика репрессий привела к усилению негативных тенденций в деятельности депутатского корпуса. В период, когда любые самостоятельные действия народных избранников, могли быть расценены комитетами ВКП(б) как проявление антипартийных настроений, значительная часть депутатов предпочла им элементарное бездействие.

Третий период партийного руководства Советами в 1930-е годы приходится на 1939–1941 годы. Характерными его особенностями является окончательное сращивание советских органов и партаппарата, прекращение открытого администрирования комитетов ВКП(б) и их вмешательства в производственную сферу деятельности исполкомов Советов, и вместе с тем, абсолютный контроль партийных организаций за ходом осуществления избирательных кампаний. Постановление ЦК ВКП(б) от 07.09.1939 г. указывало, что решающую роль в выборах сыграют комитеты ВКП(б), которым предстоит подобрать и выдвинуть подавляющую часть всех кандидатов в депутаты, руководить всем ходом обсуждения выдвинутых кандидатов и поддержать их со стороны всех избирателей [8].

Результатом выборов 24.12.1939 г. стали серьезные изменения качественного состава депутатского корпуса, существенно повлиявшие на содержание и формы партийного руководства Советами. К числу таковых изменений автор относит два основных обстоятельства:

1. Значительное расширение партийного представительства в среде депутатского корпуса. Так, среди 146 депутатов Ленинградского областного Совета членами ВКП(б) являлись 107 человек – 73,28 % [9]. Схожая ситуация складывалась и во всех других регионах РСФСР и прослеживалась не только в среде депутатского, но и, ещё более рельефно, в составе исполкомов Советов. По сельским Советам, комитетам ВКП(б) также удалось добиться заметного увеличения представительства.

2. Уже упоминавшееся ухудшение качественного состава депутатского корпуса. Среди вновь избранных депутатов преобладали не столько инициативные представители населения региона, сколько грамотные исполнители директив вышестоящих, в первую очередь партийных, органов.

Последнее обстоятельство способствовало перенесению центра тяжести партийного руководства с работы со всем составом депутатского корпуса на работу с исполкомами Советов, упрощению организационной структуры Советов (преобразование секций в постоянные комиссии привело к исчезновению тех структурных подразделений Советов, чья деятельность не была связана с решением хозяйственных и социальных вопросов), превращению массовых органов Советов в аппарат, предназначенный для решения задач, поставленных партийными комитетами. Значительное увеличение количества депутатов-коммунистов привело к ослаблению внимания за деятельностью партгрупп Советов – в них больше не было необходимости. Архивные документы

свидетельствуют о том, что работа партийных групп перестает вестись на регулярной основе и, с точки зрения комитетов ВКП(б), является скорее традицией, чем действительно необходимой мерой.

Ещё одним свидетельством завершившегося в 1940 году процесса слияния партийного и советского аппарата является тот факт, что начиная с 1940 года первый секретарь партийного территориального комитета, в обязательном порядке являлся членом бюро исполкома соответствующего Совета, а руководитель местного представительного органа – членом бюро комитета ВКП(б). Лишение руководящего партийного поста автоматически означало выведение из состава исполкома.

В то же время автор совершенно не согласен с точкой зрения исследователя В.Г. Хлопунова, считающего, что в 1940–1941 гг. произошло полное свертывание инициативы и самостоятельности Советов, полное их подчинение воле партии коммунистов [10]. Не вызывают сомнения доводы исследователя о том, что и отказ от съездовской формы организации Советов и прекращение избрания депутатов непосредственно от предприятий и организаций, - содействовали превращению депутатского корпуса в управляемую массу, сковывали инициативу деятельности Советов и их исполкомов. Однако, в то же время, глубоким убеждением автора настоящего исследования является то, что период 1940–1941 гг. может рассматриваться как период расширения компетенции исполкомов Советов:

1. В решении кадровых вопросов. Если в период 1934–1939 гг., как отмечалось выше, решение кадровых вопросов являлось абсолютной прерогативой партийных органов, зачастую не считавшихся с мнением исполкомов Советов, в 1940–1941 гг. такая ситуация уже не является типичной. Так, в марте 1940 года Башкирский ОК ВКП(б) запретил райкомам партии осуществлять кадровые ротации советских работников без согласия на то исполкомов Советов[6].

2. В сфере хозяйственного и культурного строительства. В 1940–1941 годах вопросы развития местной промышленности, сельскохозяйственного производства, культурно-просветительской работы находились в полной компетенции исполкомов Советов. Данное обстоятельство, безусловно, не может рассматриваться как победа советского аппарата над партийным. Речь идет лишь об изменении подхода ВКП(б), как правящей партии, к решениям вопросов экономического характера. Как отмечалось на пленуме Ленинградского обкома ВКП(б)в марте 1940 года, “... райкомы должны усилить внимание к организационной и политико-воспитательной работе, освободиться от мелочей хозяйственного руководства, осуществляя влияние на хозяйственную деятельность Советов через депутатов-коммунистов и исполкомы” [11]. Вмешательство партийных органов в решение оперативных хозяйственных вопросов в рассматриваемый период имело место лишь тогда, когда в производственной деятельности Советов имелись явные провалы, либо когда хозяйственная их политика начинает отклоняться от генеральной партийной линии, поскольку, пойдя на существенное расширение хозяйственной сферы деятельности исполкомов местных Советов, партия в то же время ревниво оберегала свои властные полномочия, полностью отстранив Советы от решения вопросов, имеющих политическое значение.

Все вышеизложенное позволяет установить, что взаимоотношения партийных и советских органов на протяжении 1930-х годов претерпевали значительные изменения. Так называемое, “партийное руководство Советами”, рассматриваемое в большинстве исторических исследований как нечто статичное, не подверженная существенным изменениям и колебаниям историческая данность, на деле представляло собой достаточно гибкую политическую линию.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ:

1. Ленин В.И. Полн. собр. соч. – Т. 12. – 421 с.
2. Клементьев В.Н. Коммунистическая партия и Советы: опыт взаимоотношений (1926–1936 гг.). – Дисс. ... канд. историч. наук. – Л., 1990. –208 с.
3. Государственный архив Нижегородской области. – Ф. 3074.
4. Государственный архив Российской Федерации. – Ф.

1235.
5. Винниченко О.Ю. Сельские Советы Урала в 1933–1941 гг. – Дисс. ... канд. историч. наук. – Курган, 1993. – 184 с.
6. Российский Государственный архив социально-политической истории. – Ф. 17.
7. Государственный архив Новосибирской области. – Ф. 47.
8. Центр документации общественных организаций Свердловской области. – Ф. 4.
9. Центральный государственный архив Санкт-Петербурга. – Ф. 7179.
10. Хлопунов В.Г. Советы в политической системе советского общества в предвоенные годы (на материалах Крымской АССР). – Депонирована в ИНИОН РАН 2.07.1990. – 17 с.
11. Ленинградская правда. – 1940. – 30 марта.

УДК 342:347.7